

DE LEGITIMITEIT VAN DE VERZORGINGSSTAAT

*Ontwikkelingen in de publieke opinie over de verzorgingsstaat en de gevolgen
hiervan voor het denken over de sociale zekerheid*

door:

Romke van der Veen,
Peter Achterberg, en
Judith Raven

Erasmus Universiteit
Rotterdam

1 Steun voor de verzorgingsstaat of steun voor de herziening van de verzorgingsstaat?

Vaak wordt gesuggereerd dat de ontwikkeling van de publieke opinie in Nederland haaks staat op de beleidsontwikkeling die de Nederlandse verzorgingsstaat doormaakt. Zo heeft het Sociaal Cultureel Planbureau meermaals gewezen op het feit dat de Nederlandse burger in overweldigende meerderheid de verzorgingsstaat steunt, wat zou betekenen dat men het beleid van aanpassing en herziening van de verzorgingsstaat afwijst. (Becker 2005) Ook buiten Nederland is door diverse auteurs gewezen op vergelijkbare omstandigheden: een hoge steun voor de verzorgingsstaat en een politiek gericht op herziening en zelfs afbouw. (Ringen 1987; Kaase and Newton 1995; Svalfors and Taylor-Gooby 1999)

De veronderstelde steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie staat ook haaks op de wetenschappelijke discussie over de 'crisis van de verzorgingsstaat'. Sociaal wetenschappers en economen wijzen al lange tijd op in het systeem van de verzorgingsstaat ingebouwde perverse mechanismen die het stelsel van de

verzorgingsstaat ondermijnen en de legitimiteit van het systeem aantasten. (Murray 1984; De Swaan 1988; Hirschman 1980) Stijgende kosten en een stijgend beroep op de arrangementen van de verzorgingsstaat en vervolgens een dalende steun voor de verzorgingsstaat zijn hiervan het veronderstelde, onvermijdelijke resultaat.

Desalniettemin is de steun voor de verzorgingsstaat in Nederland tussen 1975 en 2004 gestegen van 71% naar 91%. (Becker 2005) In andere Europese landen is de steun voor de verzorgingsstaat ook hoog: in Groot-Brittanie steunde in 1990 83% van de bevolking de verzorgingsstaat, in Italië 91% , in Duitsland 69%, en ook in deze landen is er eerder een toename van de steun waarneembaar dan een afname. Kaase and Newton 1995: 83)

De hoge of stijgende steun voor de verzorgingsstaat verdient echter nadere beschouwing. Er is immers geen sprake van een onveranderlijk object waarover de mening van respondenten wordt gevraagd. De verzorgingsstaat is aan belangrijke beleidsmatige veranderingen onderhevig en wanneer we mensen vragen of zij de verzorgingsstaat steunen dan betekent het antwoord op deze vraag in 1985 iets anders dan in 2005. Is de blijvend hoge steun voor de verzorgingsstaat in 2005 een teken dat men de tussen 1985 en 2005 doorgevoerde herzieningen afwijst of juist een teken dat men deze herzieningen steunt? Wie immers in 2005 zijn steun uitspreekt voor de verzorgingsstaat steunt een sinds 1985 in belangrijke mate herzien stelsel van arrangementen.

Kijkend naar de ontwikkelingen in Nederland zien we een daling van de bestedingen aan de verzorgingsstaat en in de generositeit van de arrangementen. Er heeft dus een zekere versoering plaatsgevonden. Tegelijkertijd is er sprake van een zekere stijging van de steun voor de verzorgingsstaat en de steun voor het stelsel van sociale zekerheid.

Wanneer we deze twee waarnemingen statistisch aan elkaar koppelen en de vraag stellen wat er gebeurt met de steun voor de verzorgingsstaat wanneer we de bestedingen en de generositeit (statistisch) constant houden, dan zien we dat bij gelijkblijvende generositeit de algemene steun voor de verzorgingsstaat daalt. Dit betekent dat er steun is voor versoering en niet dat de steun voor een genereuze verzorgingsstaat hoog blijft, zoals bijvoorbeeld het SCP veronderstelt. De conclusie moet dus zijn dat burgers een terugtrekkende verzorgingsstaat tot op zekere hoogte steunen. (Achterberg, Van der Veen en Raven 2009)

Deze conclusie, hoewel strijdig met de eerder genoemde onderzoeken, mag niet verbazen. Wanneer we bijvoorbeeld de electorale steun in Nederland voor partijen die het neo-liberale programma (terugdringing van staatsinterventie ten faveure van meer individuele verantwoordelijkheid en ruimte voor de markt) min of meer onderschrijven in ogenschouw nemen, dan is de conclusie dat de steun voor deze politieke stroming de afgelopen decennia zeker is toegenomen. De steun voor partijen die onomwonden een genereuze en uitgebreide verzorgingsstaat steunen en versobering afwijzen is daarentegen afgenomen. (Achterberg 2006; neoliberalisering gemeten als een combinatie van programmatische standpunten van partijen en de steun voor die partijen per verkiezingsjaar.) Het zou opmerkelijk zijn wanneer deze steun voor neo-liberaal beleid niet in de opinie over de verzorgingsstaat waarneembaar was. Dat de steun voor de verzorgingsstaat afneemt bij gelijkblijvende generositeit laat zien dat dat wel het geval is. Kortom: de discrepantie tussen de publieke opinie en de beleidsontwikkeling met betrekking tot de verzorgingsstaat is minder groot dan vaak wordt gesuggereerd.

2 Opvattingen over sociale zekerheid

In 2006 hebben wij onderzoek verricht naar de opvattingen van burgers over sociale zekerheid. Het betrof een herhaling van onderzoek dat eerder in 1995 was uitgevoerd. (van Oorschot 1999) Ons onderzoek naar de verschillende regelingen van sociale zekerheid richtte zich op de steun voor die regelingen en op de ontwikkelingen in de steun en in de regelingen zelf. De regelingen van sociale zekerheid richten zich op verschillende groepen en op verschillende risico's, er bestaan daarom grote verschillen tussen de regelingen en wellicht ook in de steun voor die regelingen. Ons onderzoek richtte zich op de bijstandswet (WWB), de werkloosheidsverzekering (WW), de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO/WIA) en het algemene ouderdomspensioen (AOW). We hebben gekeken naar opvattingen over de risico's, over de groepen gerechtigden en over de aard van de regelingen. De eerste twee zaken hebben we onderzocht met behulp van vier variabelen: controle, vertrouwen, identiteit en behoefte. Controle gaat over de vraag of mensen verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de behoeftige omstandigheden waarin ze verkeren. Onze controle over ouder worden is

gering, maar over werkloos worden wellicht groot. Hoe groter de controle hoe geringer de steun voor sociale zekerheid is onze veronderstelling. Vertrouwen heeft betrekking op de verwachting dat mensen zullen handelen overeenkomstig de regels die het stelsel stelt. Wij veronderstellen dat hoe hoger het vertrouwen, hoe hoger de steun voor sociale zekerheid zal zijn. Identiteit heeft betrekking op nabijheid. Het idee is dat de bereidheid om risico's te delen groter is voor mensen die nabij zijn dan voor hen die veraf staan. Behoeftes slaat ten slotte op de veronderstelde noodzaak van een uitkering. Hier is de veronderstelling dat hoe hoger de ingeschatte behoefte, hoe hoger de steun voor sociale zekerheid zal zijn. De veronderstelde relaties tussen controle, vertrouwen, identiteit en behoefte en de steun voor sociale zekerheid worden alle bevestigd in ons onderzoek. Opvallend is vooral dat burgers van mening zijn dat er veel misbruik wordt gemaakt van sociale zekerheid -het vertrouwen is dus laag- en dat men nabijheid belangrijk vindt. Te grote sociale verschillen tussen premiebetalers en uitkeringsontvangers ondermijnen dus de steun voor de sociale zekerheid. De steun voor het behoefteprincipe is echter groot. Ook al denkt men dat er sprake is van veel misbruik, toch vindt men dat mensen die echt behoefte hebben aan ondersteuning deze ook behoren te krijgen. Tussen 1995 en 2006 (onze twee meetmomenten) hebben zich geen grote veranderingen voorgedaan in deze morele opvattingen van burgers.

We hebben de verschillen in de aard van de regelingen geoperationaliseerd in de soort wederkerigheid die in de regeling vorm krijgt. Wederkerigheid betreft de verhouding tussen rechten en plichten die in een regeling is vastgelegd en de voorwaardelijkheid van een regeling. We maken daarbij, in navolging van Mau (2003, 2004) een onderscheid tussen gegeneraliseerde-, gebalanceerde-, risico- en verplichtende wederkerigheid. Gegeneraliseerde wederkerigheid is ruimhartig en stelt weinig voorwaarden. Universele volksverzekeringen als de algemene ouderdomswet zijn hier een goed voorbeeld van. Gebalanceerde wederkerigheid komt tot uiting in regelingen die zijn gebaseerd op het equivalentiebeginsel: de output -de uitkering- is afhankelijk van de input -de betaalde premie-, zoals bij de meeste verzekeringen het geval is. Hoe meer en hoe langer men premie heeft betaald hoe hoger of langduriger de uitkering. De werkloosheidsverzekering is hier een goed voorbeeld van. Risico wederkerigheid is gebaseerd op het vangnet-idee. Wanneer mensen getroffen worden door het risico van ziekte, werkloosheid of ouderdom

moet er een vangnet zijn. Dit betekent dat de voorwaardelijkheid gering is maar ook dat de rechten beperkt zijn. Een voorbeeld is het Nederlandse weduwen- en wezenpensioen. Verplichtende wederkerigheid ten slotte gaat uit van een sterke koppeling tussen rechten en plichten. De uitkering is sterk voorwaardelijk en de voorwaarden worden streng gehandhaafd. De Nederlandse bijstandswet is op het idee van verplichtende wederkerigheid gebaseerd.

De denkbeelden van burgers over wederkerigheid verschillen sterk met het type risico. Kort samengevat: men ondersteunt het beginsel van verplichtende wederkerigheid in geval van bijstandsverlening, van gebalanceerde wederkerigheid in de werkloosheidsregeling en de arbeidsongeschiktheidsverzekering en van gegeneraliseerde wederkerigheid in de ouderdomswet en deels ook in de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Tussen 1995 en 2006 is opvallend dat de steun voor meer verplichtende wederkerigheid in het algemeen, dus voor alle regelingen, is toegenomen. De opvattingen van burgers over wederkerigheid blijken niet sterk af te wijken van de structuur van de regelingen. Sterker nog: de trends die we waar kunnen nemen in de ontwikkeling van de regelingen, dat betreft vooral een toename van verplichtende wederkerigheid in bijna alle regelingen en een lichte toename van gebalanceerde wederkerigheid in de sociale verzekeringen, sluiten direct aan bij de (ontwikkeling in) de opvattingen van burgers.

De conclusie die we kunnen verbinden aan bovenstaande samenvatting van de morele opvattingen van burgers en de samenhang die er is met de morele structuur van het stelsel van sociale zekerheid, is dat de blijvende steun voor de verzorgingsstaat voor een belangrijk deel is terug te voeren op de veranderingen die binnen de afzonderlijke regelingen zijn doorgevoerd. De hoge steun voor de verzorgingsstaat in Nederland is dus niet een teken van protest tegen de herzieningen die in de Nederlandse verzorgingsstaat hebben plaatsgevonden, maar een teken van steun voor deze herzieningen.

De herzieningen die in het stelsel van sociale zekerheid sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn doorgevoerd kunnen onder een aantal algemene noemers gebracht worden, waarvan de hiervoor beschreven veranderingen in de verschillende regelingen het gevolg zijn. We onderscheiden vier belangrijke herzieningsprocessen: (1) privatisering, dat betreft decentralisatie van verantwoordelijkheden en het naar

de markt brengen van risicodekking en van de leverantie van diensten, (2) bevordering van arbeidsparticipatie, (3) toename van selectiviteit in de toegang tot regelingen en (4) toename van disciplineren door het stellen van strengere eisen en een striktere handhaving. Analyse van de opvattingen van burgers over deze vier processen laat zien dat daar twee denkbeelden over de herziening van de verzorgingsstaat onder schuil gaan. De eerste heeft betrekking op vraagstukken van verdelende rechtvaardigheid, de tweede op vraagstukken van wederkerigheid.

Op grond van dit onderscheid kunnen we twee bronnen voor steun aan de verzorgingsstaat onderscheiden: steun gebaseerd op noties van wederkerigheid en steun gebaseerd op noties van verdelende rechtvaardigheid. Deze twee bronnen van steun blijken onafhankelijk van elkaar: er is een zekere steun voor een herverdelende verzorgingsstaat en tegelijkertijd is er steun voor wederkerigheid. De steun voor verdelende rechtvaardigheid blijkt meer gespreid dan de steun voor wederkerigheid. Hieruit kunnen we concluderen dat een toename van wederkerigheid relatief meer steun ontvangt dan afname van verdelende rechtvaardigheid. In het algemeen blijkt dat het Nederlandse publiek het meer eens is met herzieningen in de richting van versterking van de wederkerigheid (disciplineren en bevordering van arbeidsparticipatie) dan in de richting van afnemende verdelende rechtvaardigheid (privatisering en toename van selectiviteit). Vooral de steun voor versterking van de wederkerigheid is hoog. Deze hoge steun is het resultaat van het feit dat onder mensen met verschillende ideologische opvattingen (links, rechts) nou net wel overeenstemming bestaat over wederkerigheid en veel minder over verdelende rechtvaardigheid. Eerder concludeerden we dat de steun voor de verzorgingsstaat voor een belangrijk deel is terug te voeren op de herzieningen die zijn doorgevoerd in de arrangementen van de verzorgingsstaat. We kunnen deze conclusie nu verfijnen: de steun is vooral hoog omdat er brede steun is voor herzieningen die de wederkerigheid versterken.

Ideeën over rechtvaardigheid hebben we ten slotte onderzocht door te kijken naar de opvattingen van burgers over het recht van verschillende groepen mensen op ondersteuning via sociale zekerheid, de zogenaamde *deservingness*. Hieruit blijkt dat

het Nederlandse publiek verschillend oordeelt over *deservingness*. Vooral mensen die buiten hun schuld behoefte aan ondersteuning hebben worden in sterkere mate gesteund. Hulpbehoevendheid en schuld spelen een belangrijke rol in de steun aan verschillende groepen. De steun voor sociale zekerheid is hoog wanneer deze terecht komt bij de mensen die het nodig hebben en die geen schuld hebben aan hun behoeftigheid. Ook in het geval van de opvattingen over *deservingness* is het zo dat de opvattingen van de Nederlandse burger deels de ontwikkeling in het beleid ondersteunen. Het beleidsstreven naar het voorkomen van misbruik en van uitkeringsafhankelijkheid sluit nauw aan bij het idee dat sociale zekerheid terecht dient te komen bij diegenen die het het hardst nodig hebben.

Uit al het voorgaande blijkt dat het moeilijk is vol te houden is dat de verzorgingsstaat in Nederland anno 2006 niet wordt gesteund. Het Nederlandse publiek is niet en bloc gekeerd tegen de verzorgingsstaat, er zijn voor- en tegenstanders. Ook is het niet zo dat de steun voor de verzorgingsstaat sterk toeneemt. In vergelijking met 10 jaar geleden is de steun nauwelijks toegenomen. Belangrijker is echter dat ondanks deze steun het idee dat de verzorgingsstaat herzien moet worden wel breed wordt gesteund, met name waar het de wederkerigheid betreft.

3 De verklaring van de steun voor de verzorgingsstaat

Steun voor de verzorgingsstaat, of het ontbreken daarvan, wordt van oudsher op twee verschillende wijzen verklaard. Steun kan in de eerste plaats het resultaat zijn van eigen belang. Dit is het eigen belang van kwetsbare groepen bij sociale zekerheid in tijden van tegenslag, maar ook het eigen belang van de gevestigden bij bescherming tegen de mogelijke negatieve externe effecten (armoede, ziekte, onveiligheid) van de tegenslag van anderen, de buitenstaanders. Het belang van de gevestigden bij sociale zekerheid voor kwetsbare groepen laat zien hoe moeilijk het is eigen belang te scheiden van solidariteit. Solidariteit is de tweede verklaring voor steun voor de verzorgingsstaat. Deze steun is het resultaat van een zekere betrokkenheid bij het lot van anderen. Deze

betrokkenheid kan breed zijn of smal. Verschillende zaken zijn hierop van invloed. Bijvoorbeeld de overtuiging dat een stelsel van sociale zekerheid ongewenste neveneffecten kan veroorzaken (afhankelijkheid), kan de reikwijdte van de solidariteit beperken, maar ook de behoefte aan een zekere nabijheid tussen gevers en ontvangers is hierop van invloed.

Uit ons onderzoek blijkt dat beide typen verklaringen tegelijk een rol spelen wanneer we de steun aan de verzorgingsstaat in ogenschouw nemen. Eenvoudig eigenbelang, of, daarvan afgeleid, een eenvoudige links-rechts schaal blijkt onvoldoende de steun aan de verzorgingsstaat te verklaren. Morele opvattingen over de noodzaak van wederkerigheid blijken van groot belang om de steun aan de verzorgingsstaat te begrijpen. Hierover zijn de meningen niet sterk verdeeld. Naast eigenbelang zijn daarom morele overwegingen van burgers ook van groot belang als we de steun voor de verzorgingsstaat willen begrijpen. Beide typen overwegingen blijken onlosmakelijk met elkaar verknoot. In ons onderzoek bleek de aard van de wederkerigheid die een stelsel organiseert hierin van groot belang en ook bleek de sociologische nabijheid -in termen van gedeelde identiteit- een belangrijke rol te spelen.

4 Conclusie

De algemene conclusie uit het voorgaande is dat de steun voor de verzorgingsstaat hoog is en blijft, dat er tegelijkertijd steun is voor de ontwikkeling om de verplichtende wederkerigheid binnen het stelsel sterker aan te zetten, dat de bereidheid tot solidariteit het grootst is wanneer het gaat om mensen die buiten hun schuld behoeftig zijn -ouderen, zieken- en dat deze het kleinst is wanneer het om mensen gaat die in culturele zin veraf staan van de *main-stream*.

Dit impliceert dat de steun voor meer individuele keuzevrijheid en minder sociale bescherming beperkt is. Er blijft een stevig draagvlak voor een brede sociale zekerheid. Maar deze steun varieert naar risico en doelgroep. Wanneer het gaat om risico's die iedereen kunnen treffen en waar men zelf niet verantwoordelijk voor kan worden gehouden (ouderdom, arbeidsongeschiktheid) is de steun voor universele en

herverdelende sociale zekerheid groot. Waar het gaat om meer specifieke doelgroepen (met name groepen die niet 'nabij' zijn) en meer specifieke risico's (minder algemene risico's en risico's waarvoor men tot op zekere hoogte wel verantwoordelijk kan worden gehouden) is de steun niet zozeer geringer als wel meer voorwaardelijk: er worden hogere eisen gesteld aan de mate van (verplichtende) wederkerigheid. Bij dit laatste type risico's en doelgroepen is de steun voor een meer op preventie en activering gerichte sociale zekerheid groot.

Aangehaalde literatuur:

- Achterberg, P. (2006). *Considering Cultural Conflict; Class Politics and Cultural Politics in Western Societies*. Maastricht: Shaker Publishers.
- Achterberg, P., J. Raven en R. van der Veen (2009) *Omstreden solidariteit*. Manuscript (te verschijnen) Erasmus Universiteit Rotterdam
- Becker, J. (2005). De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970-2002. Een analyse van trends in meningen. *Dutch Social and Cultural Planning Agency*
- Hirschman, Albert O. 1980. "The Welfare State in Trouble: Systemic Crisis or Growing Pains?" *The American Economic Review* 70:113-116.
- Kaase, Max, and Kenneth Newton. 1995. *Beliefs in government*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Mau, S. (2003). *The Moral Economy of Welfare States; Britain and Germany Compared*. London/New York: Routledge.
- Mau, Steffen. 2004. "Welfare Regimes and the Norms of Social Exchange." *Current Sociology* 52:53-74.
- Murray, Charles A. 1984. *Losing ground : American social policy, 1950-1980*. New York: Basic Books.

- Oorschot, W. van (1999) *The Legitimacy of welfare: a sociological analysis of the motives for contributing to welfare schemes*. WORC Paper from Tilburg University, no. 17: 1-24
- Ringen, Stein. 1987. *The possibility of politics : a study in the political economy of the welfare state*. Oxford [Oxfordshire] ; New York: Clarendon Press ; Oxford University Press.
- Svallfors, S. en Taylor-Gooby, P. (Red.) *The End of the Welfare State? Responses to State Retrenchment*. London: Routledge, 1999.
- De Swaan, A. . 1988. *In care of the state: health care, education, and welfare in Europe and the USA in the modern era*. New York: Oxford University Press.
- De Swaan, A. 1994. "Identificatie in Uitdijende Kring." *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 20